

The Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims (Abstract)

Masayuki Kawasaki

Deputy Director, General Management Division, Disaster Prevention Bureau, National Land Agency

1. Japan's climate and topography make it vulnerable to natural disaster. Storm damage and earthquakes are perennial and often cause massive human and physical damage. Reconstructing livelihoods of disaster victims has been basically up to the self-help efforts of the victims themselves, with support from the central government in the form of loans of low-interest and tax reductions. However, in the Great Hanshin-Awaji Earthquake of January 1995 many of those whose livelihoods were most severely damaged by the disaster, whether through loss of homes or otherwise, were among the economically weak with insufficient capacity to bear even low-interest debt, or were elderly and therefore less able to live independently. In light of the lessons from this experience, the "Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims" was passed in May 1998 to assist those whose bases of living have been severely damaged by natural disaster in rebuilding independent lives.
2. Below is an outline of the main features of the Act.
 - 1) First permanent life rebuilding aid system to disburse cash to disaster victims, providing aid of up to ¥1 million for households whose homes have been fully destroyed etc. depending on the household income and the age of the head of the household.
 - 2) Initial endowment of ¥30 billion contributed by prefectural governments for the purpose of mutual aid (to be increased by an additional ¥30 billion in five years). Fund disburses "Disaster Victim Life Rebuilding Aid" from investment profits, and is the first mechanism for mutual aid among prefectures in the relief of disaster victims. The central government subsidizes half of the Disaster Victim Life Rebuilding Aid disbursed to victims.
 - 3) Aid can be used to purchase durable consumer goods ordinarily required to rebuild lives and to pay for moving expenses.
 - 4) Act officially covered only natural disasters occurring after April 1999, but equivalent measures were provided on an accelerated basis for the damage from storms and typhoons in the summer of 1998.
3. The act provides for a general review of administration and mandates further study of programs to assist in the rebuilding of housing.

The Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims

Masayuki Kawasaki

**Deputy Director, General Management Division, Disaster Prevention
Bureau, National Land Agency**

1. Events leading to passage of the Law

Japan's climate and topography make it vulnerable to natural disaster. Storm damage and earthquakes are perennial and often cause massive human and physical damage.

After disaster strikes, the Disaster Relief Law is triggered to make available temporary, emergency relief measures that provide needed supplies, emergency temporary housing, and medical care directly to victims who have difficulty securing their own food, housing, and medicine. However, rebuilding livelihoods of disaster victims after emergency relief measures are over has been basically up to the self-help efforts of the victims themselves, with support from the central government in the form of loans of low-interest and tax reductions.

The Great Hanshin-Awaji Earthquake of January 1995 left approximately 6,000 dead or missing, 40,000 injured, 110,000 fully collapsed homes, and 140,000 partially collapsed. Many of those whose livelihoods were most severely damaged by the disaster, whether through loss of homes or otherwise, were among the economically weak with insufficient capacity to bear even low-interest debt, or were elderly and therefore less able to live independently. It was difficult if not impossible for these groups to rebuild their lives on their own.

In light of the lessons from the Great Hanshin-Awaji Earthquake, the Council on Disaster Prevention Issues, an advisory organ to the prime minister, recommended in September 1995 "consideration of the establishment of a fund to which all local governments would contribute a fixed amount each year for use in assistance to disaster areas at the time of disaster, thereby providing speedy and flexible support for reconstructing livelihoods of the victims of large-scale disasters."

The National Association of Governors also studied the establishment of wide-area disaster assistance programs which would include funds similar to that recommended, and in July 1997 issued a "Resolution on the Establishment of a Disaster Mutual Aid Fund to Assist the Independent Reconstructing of Livelihoods of the Victims of Earthquakes and Other Natural Disasters."

Relevant agencies continued to study the issues, and these studies ultimately led to the submission of a "Bill Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims" as a multi-party initiative. The bill passed in May 1998 and was enacted that November.

2. Outline of the Act

(1) Basic framework

The act provides for speedy and certain assistance for the rebuilding of the lives of victims whose bases of living have been severely damaged by natural disaster and for whom it would be difficult to rebuild independently because of economic or other reasons. It does so by utilizing a fund, contributed to by prefectural governments for the purpose of mutual aid, to disburse "Disaster Victim Life Rebuilding Aid" ("aid" hereinafter).

(2) Natural disasters covered

The natural disasters covered by the act include heavy winds, heavy rains, blizzard, flood, flood tide, earthquake, tsunami, volcanic eruption, and other abnormal natural phenomena. Prefectures will announce the natural disasters covered according to the following criteria:

- 1) Natural disasters in municipalities causing damage sufficient to trigger the Disaster Relief Law.
- 2) Natural disasters in municipalities in which the homes of 10 or more households were completely destroyed.
- 3) Natural disasters in prefectures in which the homes of 100 or more households were completely destroyed.

(3) Eligibility for aid

Aid is disbursed to households whose homes were completely destroyed by natural disasters of a certain scale or greater, or to households deemed to have incurred equivalent damage (for example, because their home was partially destroyed and had to be razed), when such households meet household income, head of household age, and other requirements.

The amount of aid disbursed is between ¥375,000 and ¥1,000,000 depending on the household income and the age of the head of the household.

(4) Use of aid

Aid is to be used to cover necessary costs incurred as victims begin to lead independent lives. The use of the funds is divided into "ordinary expenses" and "special expenses" as described below.

Ordinary Expenses

- Cost of purchasing or repairing the following items ordinarily required for the life of the damaged household: microwave ovens, electric refrigerators, electric vacuum cleaners, electric washing machines, telephones, televisions etc. (20 items).
- Moving expenses.

Special Expenses

- Cost of purchasing or repairing the following items required for the life of the damaged household because of special conditions in the location in which it lives or in the household itself: room air-conditioners, stoves (including

heaters), winter clothing, cribs, student uniforms, eye glasses, hearing aids etc.
(13 items)

- Transportation costs associated with moving.
- Key money when renting housing.
- Patient contribution portion of medical expenses for those injured or taking ill because of natural disaster.

(5) Application period

A long period of 13 months from the disaster was set for aid applications in view of the difficult circumstances that damaged households may find themselves in. It is also possible to extend this if there is a pressing need. Every attempt has been made to adapt the program to the wide range of needs that victims may have.

(6) Provisional disbursement

In addition to the precise "final disbursement" made under applications from damaged households, it is also possible to disburse aid provisionally under certain conditions as a rough estimate before ordinary expenses or special expenses are actually incurred.

(7) Non-taxation

Aid is disbursed to assist damaged households in beginning independent lives. It is therefore exempt from income tax, residential tax, and other taxes and public impositions.

(8) Disaster Victim Life Rebuilding Aid Fund

Prefectural governments have, for the purpose of mutual aid, contributed a total of ¥30 billion (as at April 1999) to an extant Disaster Victim Life Rebuilding Aid Fund. The fund provides aid from profits earned on its investments. Prefectures, under resolutions of their respective legislatures, have commissioned the Fund to handle all clerical work associated with aid disbursements.

(9) Central government subsidies

The central government subsidizes one half of the aid disbursed by the Fund.

(10) Start-up

The Act took effect on November 6, 1998, but was only applicable after funding had been provided. It therefore officially covered natural disasters occurring on or after the date on which prefectures contributed funding (April 5, 1999). However, measures equivalent to those in the Act were provided for the storm and typhoon damage of the summer of 1998 because of the magnitude of the damage incurred.

3. Future issues

(1) Support for the rebuilding of homes

Article 2 of the addenda to the Act states, "Studies shall be conducted from a general perspective for the support of the rebuilding of homes for households whose homes are fully or partially destroyed by natural disaster, and necessary measures shall be enacted to this end."

The National Land Agency therefore established a "Study Committee on Disaster Victim Home Rebuilding Assistance" in January 1999. The Committee is charged with assessing the current status of disaster victim home rebuilding and existing assistance programs, and studying future modalities for home rebuilding assistance from a general perspective

(2) Reviews

This system is still in its infancy. As more experience is gained, general reviews will be made of the way in which it is administered.

The Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims

Purpose of system

- Assist the initial reconstructing livelihoods for households whose bases of living have been severely damaged by natural disaster.
- Apply the lessons of the Great Hanshin–Awaji Earthquake to a bill proposed from the floor of the Diet (May 1998).

Outline of system

- Aid of up to ¥1 million for households whose homes have been fully destroyed, etc.
- First permanent life rebuilding aid system to disburse cash.
- First disaster relief mechanism to use mutual aid among prefectures.

The Disaster Victim Life Rebuilding Aid Fund has an initial endowment of ¥30 billion (with another ¥30 billion to be added in five years time) and will disburse “Disaster Victim Life Rebuilding Aid” from investment profits.

The central government provides subsidies of half the aid disbursed.

- Aid can be used to purchase durable consumer goods ordinarily required to rebuild lives and to pay for moving expenses.
Television sets, refrigerators, washing machines, moving expenses, air-conditioners, stoves, desks etc.
- Applies to all natural disasters occurring after April 1999.

Application to the disaster of last summer

- Accelerated application to the storm and typhoon damage of last summer.

Study of home rebuilding assistance

- General assessment and study of current programs.

Eligibility for Disaster Victim Life Rebuilding Aid

Eligibility requirements

- ①. Aid ceiling for households with annual income of ¥5 million or less:

¥1,000,000 (multiple member household)

¥750,000 (single household)

- ②. Aid ceiling for households with annual income of ¥5-7 million

with head of household age 45 or older or requiring living assistance:

¥500,000 (multiple member household)

¥375,000 (single household)

- ③. Aid ceiling for households with annual income of ¥7-8 million

with head of household age 60 or older or requiring living assistance:

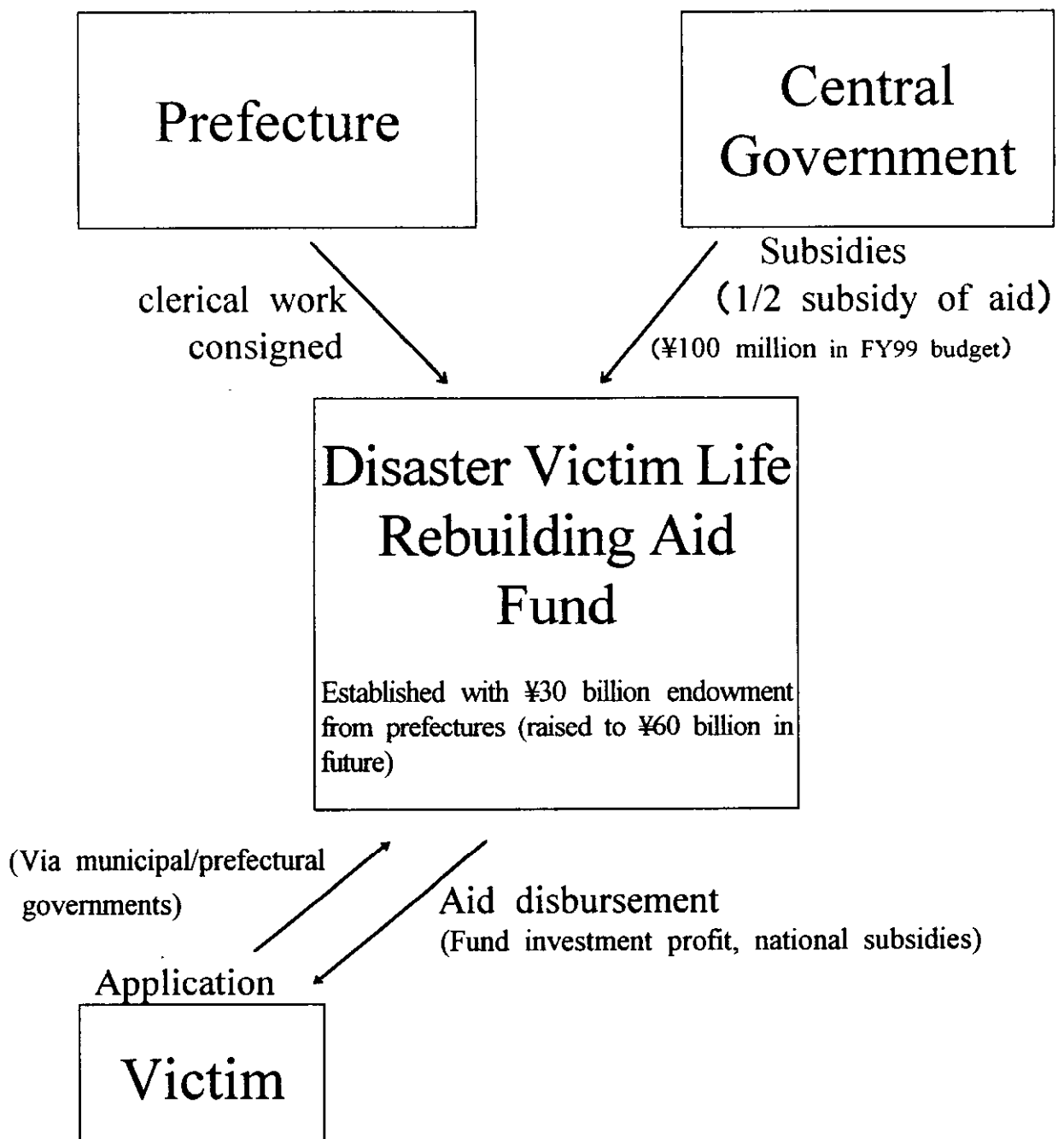
¥500,000 (multiple member household)

¥375,000 (single household)

* “Household requiring living assistance” refers to a household in which there is a person or persons with serious intellectual disabilities, mental illness, or physical disabilities.

¥8 million			③
¥7 million		②	②
¥5 million	①	①	①
		45 years old	60 years old

Mechanism for the Disaster Victim Life Rebuilding Aid Fund



Events leading up to the Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims

September 11, 1995 Council on Disaster Prevention Issues

“There needs to be consideration of the establishment of a fund to which all local governments would contribute a fixed amount each year for use in assistance to disaster areas at the time of disaster, thereby providing speedy and flexible support for the lives of the victims of large-scale disasters.”

July 17, 1997 National Association of Governors

“Resolution on the Establishment of a Disaster Mutual Aid Fund to Assist the Independent Reconstructing of Livelihoods of the Victims of Earthquakes and Other Natural Disasters.”

May 22, 1998

“Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims” passed by the Diet.

September 10, 1998

Decision to provide measures equivalent to those in the law for victims of storms occurring since the end of August (accelerated application).

November 6, 1998

Act, concomitant orders, and administrative rules take effect.

February 8, 1999

An existing foundation designated as the location of the Disaster Victim Life Rebuilding Aid Fund.

February - March 1999

Prefectural legislatures provide budget for fund contributions and pass resolutions consigning clerical operations to the Fund.

April 5, 1999

Prefectures contribute ¥30 billion as the fiscal 1999 portion of the Fund.

June 29, 1999

Act applied to storms that began in late June.

被災者生活再建支援法について（要約）

川崎 勝幸

国土庁防災局防災企画課 課長補佐

1. 日本は、気象や地形的要因により自然災害を受けやすい状況となっており、毎年のように地震、風水害などの災害が発生し、甚大な人的・物的被害が生じている。これまで、被災者の生活再建については、被災者の自助努力を基本としており、国としては低利の融資や税の減免等を実施し被災者を支援してきた。しかしながら、1995年に発生した阪神・淡路大震災では、低利融資といえども十分な債務負担能力がない、あるいは高齢であり自活する力が弱い等の理由により、自立して生活を再建することが困難な場合も見られた。このような教訓を踏まえ、自然災害により生活基盤に著しい被害を受けた被災世帯の自立した生活再建の開始を支援するため、1998年5月に被災者生活再建支援法が成立した。
2. 被災者生活再建支援法の概要及び特徴は以下の通りである。
 - ① 住宅を全壊等した被災世帯に対し、年齢、所得等に応じて最高100万円を支給することとしており、被災者に現金を給付する初めての恒久的な生活再建支援制度である。
 - ② 都道府県は、予め設置された被災者生活再建支援基金に、相互扶助の観点から、当初300億円（5年後300億円を追加）を拠出し、基金はその運用益で被災者に生活再建支援金を支給するものであり、都道府県による相互扶助の観点からの初めての被災者救済の仕組みである。なお、国は、支援基金が支給する生活再建支援金の半額を補助する。
 - ③ 被災者は、生活再建支援金により、生活再建に通常必要な耐久消費財の購入や、引越代に充てることが可能となっている。
 - ④ 1999年4月以降の自然災害から正式に適用されているが、1998年夏の豪雨・台風災害に対し前倒しで同様の措置を講じた。
3. 今後、法の施行状況について総合的な検討を加えることとしており、また、住宅の再建支援方策について検討を深めることとしている。

被災者生活再建支援法について

川崎 勝幸

国土庁防災局防災企画課 課長補佐

1 被災者生活再建支援法の制定までの経緯

我が国は、気象や地形的要因により自然災害を受けやすい状況となっており、毎年のように風水害、地震などの災害が発生し、甚大な人的・物的被害が生じている。

これらの災害が発生した直後においては、食糧、住居、医療等を自ら確保することが困難な被災者に対し、災害救助法に基づき、必要な物品、応急仮設住宅、医療等を直接提供する一時的、応急的な救助が実施されてきた。他方、このような応急的救助が行われた後の被災者の生活の再建については、被災者の自助努力を基本としており、国としては、災害援護資金の貸付等の低利融資や税の減免等を実施することにより被災者を支援してきた。

しかしながら、1995年1月に発生、死者・行方不明者約6,000名、負傷者約40,000名、住宅の全壊約110,000棟、半壊約140,000棟の被害となった阪神・淡路大震災では、居住する住居が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた被災者の中には、経済力が弱く低利融資といえども十分な債務負担能力がない、あるいは高齢であり自活する力が弱い等の理由により、自立して生活を再建することが困難な場合も見られた。

このような阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、内閣総理大臣が設置した防災問題懇談会は、1995年9月「大規模災害による被災者の生活を迅速かつ弾力的に支援するため、全国地方公共団体が毎年度一定の額を拠出して積み立てておき、有事に際して被災地の支援を行う基金の制度を創設することを検討する必要がある。」と提言した。

また、こうした基金制度を含めた広域防災支援体制等の整備について検討を行ってきた全国知事会は、1997年7月「地震等自然災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に関する決議」を行った。

その後、関係機関で様々な検討が進められ、最終的には、与野党共同で「被災者生活再建支援法」として提案され、1998年5月に成立し、同年11月に施行された。

2 被災者生活再建支援法の概要

(1) 基本的な枠組み

自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者で、経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な被災者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金（以下「支援金」という。）を支給することにより、被災者の生活の立ち上がりを迅速にかつ確実に支援する。

(2) 対象となる自然災害

対象となる自然災害は、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生じる被害である。対象となる自然災害は都道府県が公示することとなっており、具体的には以下の通りである。

- ① 災害救助法が適用された被害が発生した市町村における自然災害
- ② 10 世帯以上の世帯の住宅が全壊した市町村における自然災害
- ③ 100 世帯以上の世帯の住宅が全壊した都道府県における自然災害

(3) 支援金の支給対象

支援金の支給対象は、一定規模以上の自然災害により住宅が全壊した世帯、あるいは住宅が半壊しやむなく解体した世帯など全壊と同等の被害を受けたと認められる世帯であって、世帯の年収、世帯主の年齢等の要件に該当する世帯が支援金支給の対象となる。

支援金の支給額については、世帯収入、世帯主の年齢等に応じ、最高 100 万円から 37 万 5 千円までの支給限度額が設定されている。

(4) 支援金の使途

支援金は、被災者の自立した生活の開始に必要な経費とし、その使途により、次のとおり通常経費と特別経費に区分されている。

<通常経費>

- 被災世帯の生活に通常必要な次の物品の購入費又は修理費

電子レンジ、電気冷蔵庫、電気掃除機、電気洗濯機、電話機、テレビ等 20

品目

- 住居の移転費

<特別経費>

- 被災世帯の居住する地域又は被災世帯に属する者の特別な事情により当該被災世帯の生活に必要な次の物品購入費又は修理費

ルームエアコン、ストーブ（温風機を含む）、防寒服、ベビーベッド（乳児用）、
学生服、眼鏡、補聴器等 13 品目

- 住居の移転のための交通費
- 住宅を賃借する場合の礼金
- 自然災害により負傷し、または病気にかかった者の医療費の自己負担額

（５）支援金の申請期間

支援金の申請期間は、被災世帯の困難な状況等を考慮し、自然災害が発生した日から 13 ヶ月と長くしている。また、やむをえ得ない場合は延長も可能であることなど被災者の多様なニーズに応えるかたちとなっている。

（６）支援金の概算払

支援金は、被災世帯の申請に基づき、精算支給するほか、通常経費及び特別経費の支出前でも一定の条件により概算での支給が可能である。

（７）支援金の非課税

支援金は、被災世帯の自立した生活の開始を支援するために支給されるものであることから、所得税・住民税等の租税その他の公課は課されない。

（８）被災者生活再建支援基金

都道府県は、相互扶助の観点から、予め設置された被災者生活再建支援基金に合計 300 億円の資金を拠出しており（1999 年 4 月）、支援基金はその運用益を財源とし支援金支給業務を行っている。都道府県は議会の議決を経て、支援金の支給に

関する事務の全部を基金に委託している。

(9) 国の補助

国は、支援基金が支給する支援金の額の2分の1を補助する。

(10) 支援金制度のスタート

被災者生活再建支援法は1998年11月6日に施行されているが、実際に法が適用されるのは、支援金支給のための財源が手当されてからであり、都道府県が支援基金に対して資金を拠出した日（1999年4月5日）以降に生じた自然災害から正式に適用されている。なお、1998年夏の豪雨・台風災害に対し、その被害の甚大さに鑑み、前倒しで法と同様の措置を講じた。

3 支援法の今後の動き

- (1) 被災者生活再建支援法附則第2条に「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。」とされている。

このため、1999年1月、国土庁に「被災者の住宅再支援の在り方に関する検討委員会」を設置し、被災者の住宅再建の状況の把握や各種現行施策の評価を行い、住宅再建支援のあり方を総合的な見地から検討しているところである。

- (2) 本制度は発足したばかりであり、今後実績を積み重ねていく過程で、施行状況について総合的な検討を加えることとしている。

被災者生活再建支援法

〔制度のねらい〕

- 自然災害により生活基盤に著しい被害を受けた被災世帯の自立した生活再建の開始を支援
- 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、議員立法により成立（1998年5月）

〔制度の概要〕

- 住宅を全壊等した被災世帯に対し最高100万円を支給
- 現金を給付する初めての恒久的な生活再建支援制度
- 都道府県による相互扶助の観点からの初めての被災者救済の仕組み
被災者生活再建支援基金に当初300億円（5年後300億円を追加）を拠出し、その運用益で被災者生活再建支援金を支給するもの
国は、その支援金の半額を補助
- 支援金により、生活再建に通常必要な耐久消費財の購入や、引越代に充てることが可能

テレビ、冷蔵庫、洗濯機、引越代など
エアコン、ストーブ、学習机など
- 1999年4月以降の自然災害から適用

〔昨夏の災害への適用〕

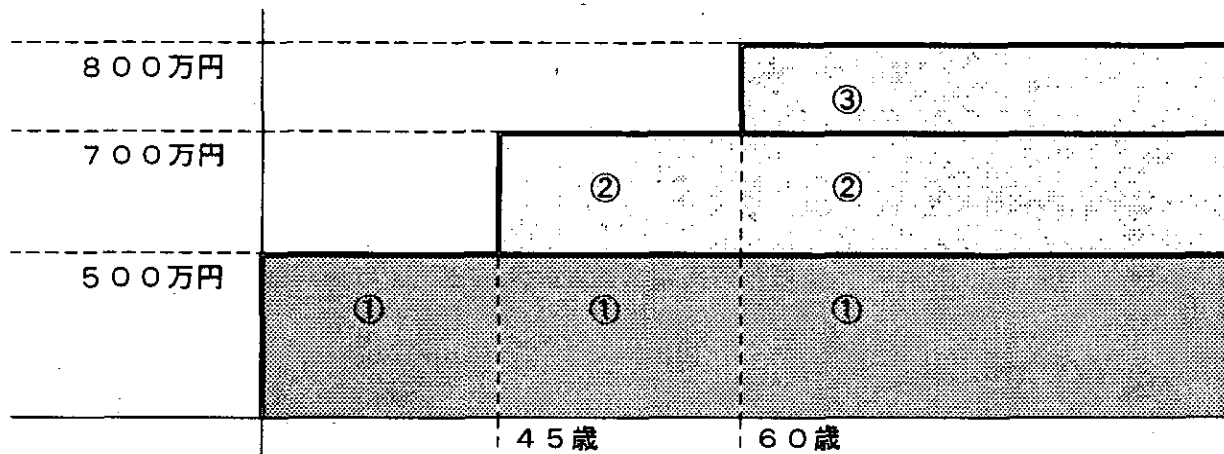
- 昨夏の豪雨・台風災害に前倒し適用

〔住宅再建支援方策の検討〕

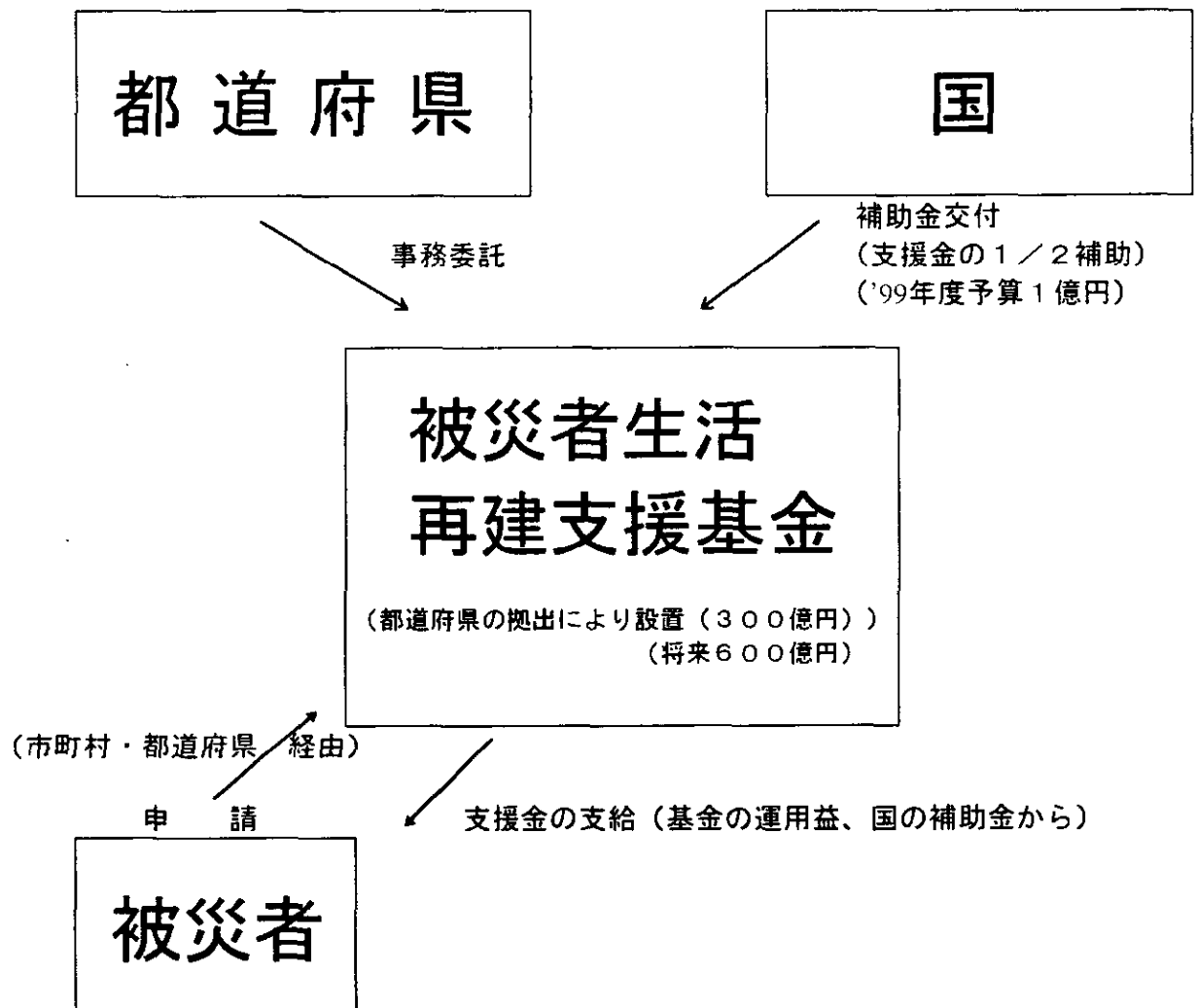
- 現行施策の評価等総合的に検討

支給条件等

- ※要援護世帯…重度の知的障害者、精神障害者、身体障害者等が属する世帯



被災者生活再建支援金支給制度の仕組み



被災者生活再建支援法の経緯

- 1995年9月11日 防災問題懇談会提言
「大規模災害による被災者の生活を迅速かつ弾力的に支援するため、全国地方公共団体が毎年度一定の額を拠出して積み立てておき、有事に際して被災地の支援を行う基金の制度を創設することを検討する必要がある。」
- 1997年7月17日 全国知事会決議
「地震等自然災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に関する決議」
- 1998年5月22日 被災者生活再建支援法成立
- 9月10日 8月末豪雨災害以降の被災者に対して、法と同様の措置の実施を決定（前倒し適用）
- 11月6日 支援法、同施行令、同施行規則施行
- 1999年2月8日 財団法人都道府県会館を被災者生活再建支援基金として指定
- 2～3月 都道府県議会において、基金への拠出金の予算措置及び基金への事務委託議決
- 4月5日 都道府県から基金に対して平成11年度分として、300億円の拠出
- 6月29日 6月下旬からの豪雨に対し法を適用